

FÉK, ELLENSÚLY NÉLKÜL:
AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KONGRESSZUSÁNAK
KIHÍVÁSAI ÉS KILÁTÁSAI¹

BEVEZETÉS

Az amerikai alkotmányos berendezkedés kortárs szakirodalmában és a közbeszédben kevés figyelem irányul a Kongresszusra. A reflektorfényt jellemzően a másik két hatalmi ág, a végrehajtói és a bírói hatalom vélt vagy valós túlterjeszkedése uralja. A vita gyakran az adminisztratív államról,² az elnöki rendeletek kiterjesztett használatáról³ vagy a Legfelsőbb Bíróság társadalomformáló döntéseiről szól,⁴ ha a Kongresszus szóba kerül, akkor leginkább a hiányosságairól esik szó.⁵ Ebben a narratívában a törvényhozás passzív, alárendelt félként jelenik meg, amelynek csupán a „kizsákmányolt” szerepe jut: a végrehajtó hatalom diktálja a jogalkotási agendát, a bíróságok pedig felülvizsgálják és értelmezik annak következményeit.

De mikor irányul a figyelmünk mégis a törvényhozásra? Ironikus módon leginkább akkor, amikor a működésében rejlő válságtendenciák a leglátványosabban mutatkoznak meg. A Kongresszus a nyilvánosságot biztosító funkciója révén kerül az érdeklődés középpontjába, például egy-egy kiemelt szenátusi meghallgatás idején – legyen szó egy legfelsőbb bírósági jelölt kinevezéséről vagy egy nagyvállalati vezető meghallgatásáról. Hasonlóképpen nagy figyelmet kap egy-egy átfogó törvényalkotási csomag vitája és elfogadása, ahol az eljárási csatározások – mint például az obstrukció (*filibuster*) alkalmazása – önmagukban is hírértékűvé válnak. A legnagyobb médiavisszhangot azonban a diszfunkcionalitás legélesebb pillanatai kapják:

¹ A tanulmány szakmai lektora Stumpf István.

² LAWSON 1994; WALDO 2006.

³ MAYER 2002; COOPER 2014.

⁴ DAHL 1957; BURNS 2009.

⁵ MANN-ORNSTEIN 2006.

a kormányzati leállások a költségvetés elfogadásának hiánya miatt vagy az adósságplafon körüli, a teljes gazdasági rendszer stabilitását fenyegető politikai csatározások idején. A Kongresszus tehát rendre akkor kerül a figyelem középpontjába, amikor az alapvető funkcióinak ellátásában nehézségekkel küzd.

Pedig a felszín alatt az amerikai törvényhozó hatalom jelentős, mélyreható átalakuláson ment keresztül mind a szervezetét, mind a funkcióit és a működését illetően. Az egyik legfontosabb, a szakirodalom által is vizsgált tendencia az elmozdulás a hagyományos kongresszus típusú törvényalkotási modelltől – amelyet az erős, autonóm bizottságok és a pártokon átívelő koalíciók jellemeztek – a szorosabb frakciófegyelem és pártpolitikai logika dominanciájához.⁶ Ebben az új modellben a pártvezetők hatalma megnőtt, a pártfegyelem erősebbé vált, a képviselők egyre inkább a pártjuk által diktált vonalak mentén szavaznak. Ez a változás alapjaiban formálta át a jogalkotás folyamatát és a politikai kultúrát Capitol Hillen.

Az alábbiakban részletesen elemezzük az amerikai törvényhozás szervezeti felépítését és működését érintő, az elmúlt évtizedekben megmutatkozó legjelentősebb tendenciákat. Célunk, hogy a látványos válságjelenségek mögé nézve megértsük azokat a strukturális elmozdulásokat – a bizottsági rendszer eróziójától a szakértői kapacitás csökkenéséig –, amelyek a jelenlegi helyzethez vezettek. Végezetül áttekintjük azokat a kihívásokat is, amelyek a legégetőbb problémákat vetítik az amerikai törvényhozó hatalom működése elé az Egyesült Államok fennállásának 250. évfordulóján.

VÁLTOZÁSOK A TÖRVÉNYHOZÁS SZERVEZETÉBEN ÉS MŰKÖDÉSÉBEN

Az amerikai Alkotmány első cikkelye foglalkozik a Kongresszussal, a népképviselőlet elsődleges megtestesítőjével, amely – névlegesen legalábbis – az „első számú hatalmi ág”. Ahogyan az közismert, az Egyesült Államokban a szövetségi törvényhozást két ház alkotja: a népességarányos képviselőletet

⁶ MANN-ORNSTEIN 2006.

megvalósító Képviselőház, illetve az államok egyenlő képviseletét biztosító Szenátus. Az 1950-es évek vége óta 535 szavazati joggal rendelkező tagja van a törvényhozásnak, közülük 435 képviselő és 100 szenátor. Négy hagyományos vezetői pozíciót emelhetünk ki, amelyek jelentősége az eljárási szempontok mellett az amerikai belpolitikai arénában is jelentős, ezek a képviselőházi házelnök (*Speaker*) és a kisebbségben lévő párt vezetője, illetve a Szenátusban ugyanezek megfelelői. A Kongresszus szervezetét mellettük formális bizottságok és informális képviselőcsoportok (kaukuszek) alkotják, továbbá nem feledkezhetünk meg a törvényhozás „láthatatlan” szereplőiről sem, a kisegítő szakmai és adminisztratív személyzetről.

A bizottsági munka leértékelődése

Az egyik legfontosabb tendencia, amelyről szólnunk kell, az a – korábban rendkívül meghatározó – bizottsági rendszer fokozatos kiüresedése. A törvényhozás folyamatában a 20. század második feléig a bizottságoknak karakteres szakmai tartalmuk volt: a képviselők és a szenátorok szaktudásuk és problémaérzékenységük szerint, illetve választókerületük, államuk meghatározó ágazatai alapján igyekeztek becsatlakozni a megfelelő bizottságok munkájába. A bizottságokban megvitatták az egyes előterjesztéseket, amelyeket a megfelelő albizottságok elé is tártak.

A bizottságokban az elnöki pozíciót hosszú ideig szigorúan a szenioritás elve szerint töltötték be.⁷ Ez azt jelentette, hogy egy-egy bizottsági tagnak több kétéves kongresszusi cikluson keresztül, gyakran akár egy évtizeden át volt szükséges részt vennie a bizottsági munkában, mire a neve komolyan felmerülhetett az elnöki pozíció várományosai között annak megüresedése esetén. A bizottságok elnökei nagy önállóságot élveztek a napirend meghatározásában, saját hatáskörben döntöttek arról, hogy mely előterjesztésekkel mikor és kik foglalkozhatnak. A bizottságoknak emiatt a kapcsolatépítésben is kiemelt szerep jutott: a tagság állandó volt, a légkört pártvonalakat keresztül metsző bizalom és belső törésvonal-struktúra határozta meg,

⁷ CROOK–HIBBING 1985; GOODWIN 1959.

amelynek kiismerése és az ahhoz való alkalmazkodás a kongresszusi tagok washingtoni karrierjének meghatározó eleme volt.

A törvényhozási folyamatban a bizottságok szerepe olyan erős volt, hogy a Kongresszus működésében ezt csupán „bevett eljárásrendként” (*regular order*) emlegették.⁸ Mégis, a 20. század második felében eróziónak indult, és a bizottságok jelentősége fokozatosan csökkent. Ebben a folyamatban az első mérföldkövet az 1970-es évek eljárási reformja adta, amely a bizottsági elnökök uralmának megtörését célozta. A legfontosabb lépésnek az úgynevezett „albizottsági jogok törvénye” (*Subcommittee Bill of Rights*) tekinthető, amelyet a Képviselőház demokrata frakciója fogadott el 1973-ban. A reform elvette a bizottsági elnökök teljhatalmát az albizottságok felett: az albizottságok saját költségvetést, szakmai stábot és rögzített hatásköröket kaptak, vezetőiket pedig a bizottsági tagok választották.⁹

Bár a cél a szakterületek alaposabb lehatárolása volt, a végeredmény a hatalom fragmentálódása lett. A bizottságok – mint egységes erőközpontok – meggyengültek, mivel a hatalom a számos albizottság között oszlott szét. Ez a vákuum tette lehetővé a pártvezetők, különösen a képviselőházi házelnök (*Speaker*) számára, hogy a későbbiekben átvegyék a törvényhozási agenda irányítását a szétaprózódott bizottsági rendszertől. Ezzel párhuzamosan a frakciók maguknak vindikálták a jogot, hogy szavazással döntsék el, kik tölthetik be a bizottsági elnöki posztokat, végleg megtörve a senioritás korábban megkérdőjelezhetetlen elvét.

A hatalmi centralizáció egybeesett a mediatizáció felfokozódásával is: a képviselőházi és szenátusi kisebbségi-többségi pártcsoportvezetők közvetlen hatást gyakorolnak nem csupán a bizottsági kinevezésekre, de a plénum formális napirendjének alakítására is, így nagyobb figyelem övezi őket az újságírók részéről. A kongresszusi vezetők közül azonban kiemelkedik egy személy, aki az utolsó szöveget verte be a *regular order* koporsójába, ez pedig nem más, mint az 1990-es évek megkerülhetetlen republikánus házelnöke, Newt Gingrich. Gingrich ellentmondást nem tűrő vezetői stílusába nem fért bele a bizottságok és bizottsági elnökök önállósága: a törvényhozási agendát korábban domináló bizottságokra

⁸ CURRY–LEE 2020.

⁹ HAEBERLE 1978.

ballasztként tekintett, maradék hatalmukat a politikai lojalitás mindent felülíró logikája szerint kezdte ki, amit a bizottsági elnöki kinevezésekben érvényesített.¹⁰ A szenioritás elve ezennel megszűnt, az évtizedes várakozás és a szakmai teljesítmény helyett a Gingrich és a republikánus pártelit iránti elköteleződés számított ezután – amely tendencia demokrata párti vezetés idején is hasonló logikát követve folytatódott.

*A szenátusi eljárási tanácsadó
(Senate Parliamentarian) kitüntetett szerepe*

A Kongresszus felsőháza, a Szenátus eljárási szempontból a Képviselőházhoz képest mindig is gyengébb lábakon állt. A vezetői pozíciókat tekintve rögtön egy anomáliára lehetünk figyelmesek: a Szenátus *de jure* elnöki pozícióját az Egyesült Államok alelnöke tölti be. A gyakorlatban azonban a többségben lévő párt szenátusi vezetője (*Senate Majority Leader*) gyakorolja a *de facto* irányítást: ő határozza meg a napirendet és a törvényhozás ütemét. Az alelnök szerepe – a szavazategyenlőség feloldásának ritka esetétől eltekintve – nagyrészt ceremoniális.

Ezenfelül a Szenátusban szándékosan befoltozatlanul maradt egy eljárási hézag is, amely lehetőséget teremt törvényjavaslatok feltartóztatására. Ez nem más, mint az obstrukció egyik formája, az úgynevezett *filibuster*, vagyis a vég nélküli vita joga. Míg a Képviselőházban a vitát szigorú szabályok korlátozzák, addig a Szenátusban egyetlen szenátor vagy egy kisebbségben lévő csoport is megakadályozhatja egy törvényjavaslat szavazásra bocsátását azzal, hogy egyszerűen nem fejezi be a vitát. E taktika letöréséhez egy speciális eljárásra, a vita lezárását célzó szavazásra (*cloture*) van szükség, amelyhez a szűfős testületből 60 szenátor támogató szavazata szükséges. Ez a szupertöbbségi kényszer a gyakorlatban azt jelenti, hogy a legtöbb fontos jogszabály és kinevezés elfogadásához a többségi pártnak szüksége van a kisebbségben lévők legalább néhány tagjának támogatására, ami a Szenátust

¹⁰ STRAHAN–PALAZZOLO 2004.

a Képviselőháznál egy sokkal inkább konszenzuseresésre ösztönző, ám egyben a politikai bénultságra (*gridlock*) is hajlamosabb testületté teszi.

Mindezek mellett van egy másik figyelemre méltó tendencia, amely egyben össze is függ a Szenátust érintő egyéb eljárási kérdésekkel, ez pedig az eljárási tanácsadó (*Parliamentarian*) kitüntetett szerepe. Az eljárási tanácsadó egyedülálló szerepet tölt be a törvényhozási, meghallgatási, kinevezési procedurális szempontok intézményes szakértőjeként, aki az esetek nagy többségében a háttérben dolgozik, és a legfontosabb pillanatokban hívják csupán iránymutatásért, ekkor azonban elkerülhetetlenül kényes döntést kell hoznia.

A döntései nagy jelentőségét az adja, hogy megakaszthatja a törvényhozási többség agendáját, de legalábbis egy-egy jelentős törvényjavaslat-csomag elfogadását. Mivel a Kongresszusban a költségvetés-alkotás a Képviselőházban kezdődik (ez az úgynevezett *power of the purse* joga), kényszerűen a Szenátusban kell annak befejeződnie, azaz a végső szavazásra itt kerül sor. Képzeljük el azt a kényes helyzetet, amikor egy újonnan hivatalba lépett elnök nagy horderejű törvényalkotási programot hirdet, amelyben választási ígéreteinek központi elemeit kívánja megvalósítani, de az eljárási tanácsadó úgy határoz, hogy ennek egyes elemei túl nagy ívűek ahhoz, hogy egy javaslatcsomagban tárgyalják, így vissza kell térniük a tervezőasztalhoz.

Ez természetesen nem csupán a képzelet szüleménye, hiszen éppen ez történt 2021-ben Joe Biden *Build Back Better* elnevezésű átfogó közpolitikai programjával. A 2012 óta hivatalban lévő Elizabeth MacDonough három alkalommal is kifogással élt arra hivatkozva, hogy a bevándorlásüggyel kapcsolatos rendelkezések túlmutatnak az azokat tartalmazó javaslatcsomag várható költségvetési hatásain, ezért azoknak más elbírálás alá kell esniük, különálló törvényjavaslatként. A problémát ezekben az esetekben a szűkséges szavazati többség jelenti: míg a legtöbb javaslat megakadályozható *filibusterrel*, addig a költségvetést kiigazító eljárás (*budget reconciliation*) esetében erre nincs lehetőség. A kongresszusi logika ezért azt követeli, hogy a kényes kérdéseket a kiigazítás keretében vigyék keresztül a Szenátuson, így csupán 51 szavazatot kell összegyűjteni, és minden bizonnyal nem szükséges a kisebbségben lévő párt szenátoraival alkudozni. Az eljárási

tanácsadó 2021-ben ennek útját állta, ezzel nagy kritikának téve ki magát az amerikai baloldalon.¹¹

Számos alkalommal sor került az eljárási tanácsadó iránymutatásának felülbírálására vagy éppen tisztségéből való menesztésére is.¹²

- 1975-ben Nelson Rockefeller alelnök a Szenátus elnökeként figyelmen kívül hagyta az eljárási tanácsadó iránymutatását egy, a *filibuster* szabályairól szóló vita során.¹³
- 2001-ben Trent Lott szenátusi többségi vezető ennél is drasztikusabb eszközökhöz nyúlt: elbocsátotta Robert Dove tanácsadót. Ez az után történt, hogy Dove a Byrd-szabály¹⁴ szigorú értelmezéséhez ragaszkodva próbálta megakadályozni bizonyos kiadásnövelések beillesztését egy republikánus költségvetési javaslatba. Máig ez az egyetlen eset a Szenátus történetében, amikor egy többségi vezető elbocsátott egy eljárási tanácsadót.
- 2013-ban a Szenátus demokrata többsége felülbíráta MacDonough álláspontját. Ez az eset az úgynevezett „nukleáris opció” alkalmazása révén híresült el, miszerint a szenátusi többség a *filibuster* kikerülése érdekében lehetővé tette a kinevezések egyszerű többségi szavazással történő megerősítését – ekkor még a legfelsőbb bírósági jelöltek kivételével.
- Hasonlóképpen, 2017-ben a republikánus többség szintén abszolút többséggel módosította az eljárási szabályokat a *filibuster* elkerülése érdekében. Mitch McConnell és a republikánusok így Neil Gorsuch legfelsőbb bírósági jelölését tudták megszakítani obstrukció nélkül.

¹¹ COCHRANE–BROADWATER 2021.

¹² Részletesen lásd CHERVINSKY 2021.

¹³ ROSENBAUM 1975.

¹⁴ A Robert C. Byrd szenátorról elnevezett szabályt az 1980-as évek óta alkalmazza a Kongresszus, amely tiltja bizonyos kiadásnövelő javaslatok rögzítését a költségvetést kiigazító eljárásban.

Az earmarking eltűnése és visszatérése

Az úgynevezett *earmarking* arra szolgál, hogy a képviselők specifikus támogatásokat alkudhassanak ki választókerületük, illetve általuk üdvönsnek vélt állami és szövetségi projektek számára. A költségvetés alkotása során a képviselők megjelölik a támogatni igyekezett kezdeményezéseket, majd alkudozásba kezdenek, hogy mekkora támogatási összegekért cserébe adják voksukat a büdzséjavaslat egészére. A megjelölt támogatási összeg tekintetében pedig általánosságban nem vádolhatók visszafogottsággal a képviselők: 2022-ben, az *earmark* visszatérése utáni első költségvetés-alkotás során összesen 9 milliárd dollár értékben irányítottak forrásokat lokális projektek finanszírozására.¹⁵

A kevésbé jóhiszemű értelmezések az *earmarkingot* intézményes korrupcióként írják le, míg mások ellenkezőleg, a demokrácia sava-borsaként jellemzik. A korrupcióvád a támogatások egyéni motivációit helyezi középpontba, hiszen ez a politikai túlélést szolgálja, és nem feltétlenül árulkodik a kerületért végzett átfogó képviselői munkáról, csupán egy-szeri alkuról, amely ráadásul tovább erősíti az egyébként is meghatározó inkumbenselőnyt.¹⁶ Az ellenérvek magát az alkudozás tényét emelik ki, és mint a törvényhozási munka deliberatív aspektusát mutatják be.¹⁷ Emlékezetes lehet még Harry Reid, demokrata szenátusi többségi vezető állásfoglalása az *earmarking* mellett, miszerint az eltörlése csupán gyengíti a Kongresszust, és több hatalmat ad az elnök kezébe, sőt, a képviselők és szenátorok választókerületi kezdeményezéseinek ilyen formájú támogatását *alkotmányos kötelességnek* nevezte.¹⁸

Az *earmarking* a 20. század közepén került a figyelem középpontjába. A kongresszusi munka egyik kiemelkedő mechanizmusát jelentette ebben az időszakban, és a koalíciókötések és a pártvonalakon túlnyúló szavazat-gyűjtés módját is jelentette egyben.¹⁹ A kritikus hangok azonban egyre

¹⁵ BROADWATER–COCHRANE–PARLAPIANO 2022.

¹⁶ WHITE 2015; DITCH 2023.

¹⁷ CUÉLLAR 2012.

¹⁸ WONG 2012.

¹⁹ EVANS 2011.

hangosabbak lettek az elmúlt évtizedekben, és a 2010-es évek elején hivatalosan is moratóriumot hirdettek az *earmarkingra*. A 10 éves moratórium ideje alatt nem alkalmazták, ez pedig hozzájárulhatott egyes billegő választókerületek képviselőinek vereségeihez, hiszen nem tudtak dollármilliókat „szavazatvásárlásra” fordítani az *earmarkingon* keresztül. Ez szintén nem kedvezett az ideológiailag mérsékelt képviselőknek és képviselőcsoportoknak.²⁰

Az *earmarking* 10 éves moratóriuma azonban 2021-ben lejárt. A 2020-as évtizedben tehát nem csupán a régi rendszer visszatérésének, hanem a moratóriummal kapcsolatos attitűdökkel és a levonható tanulságokkal kapcsolatos vitáknak is tanúi lehetünk. A jobboldalon úgy tűnik, hogy inkább a korrupció és a washingtoni „mocsár” erősödését látják ebben, a baloldal azonban megosztottabbnak tűnik. A demokrata és a republikánus képviselők és szenátorok *earmarkingigényei* között egy fontos, pártvonalak mentén meghúzódó különbséget is megfigyelhetünk: a demokraták hajlamosabbak számukra kedves szakpolitikai területeket előnyben részesíteni (például munkaügyi képzések, szociális háló, ingyenkonyhák finanszírozása), míg a republikánusok inkább a helyi infrastruktúra-fejlesztéseket támogatják.²¹

Annyi bizonyos, hogy az *earmarking* demokratikusságát hangsúlyozó érvelés hitelességének megőrzése érdekében mindenképpen teljes transzparencia szükséges ezen a területen. A Kongresszus tett egy lépést ebbe az irányba, 2021 óta már csak írásos indoklással igényelhető *earmarkingon* keresztül költségvetési forrás, ennek révén legalább a motivációk megismerhetők, még ha csupán felületesen is.

Kiüresedő törvényalkotás

A Kongresszus által elfogadott törvényjavaslatok tartalmát illetően arra lehetünk figyelmesek, hogy azok fókusza egyre tágabbá, összességében kevésbé specifikussá vált az idők során. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a 20. század közepe óta a beterjesztett és elfogadott törvényjavaslatok sokkal általánosabb szabályozásokat szültek, a törvényalkotás célja az átfogó

²⁰ HEDLUND 2019.

²¹ CASSELA et al. 2023.

iránymutatások kijelölése lett. A kongresszusi munka ezen jellegzetességét könnyebben megérthetjük, ha a szövetségi államszervezet ügynökségeinek szabályalkotó tevékenységével együttesen vizsgáljuk. A szövetségi kormányzat nem csupán passzív megfigyelője volt ennek a folyamatnak, hanem azt indukálta és katalizálta is, a szabályozási űrt pedig saját tartalommal töltötte be: a szakirodalomban delegálásnak nevezik ezt a jelenséget, amely során a törvényhozó hatalmi ág jogköreit részben átengedi a végrehajtó hatalomnak.²²

Milyen hatást gyakorol mindez a kongresszusi működésre? A képviselőknek és a szenátoroknak, illetve szakmai tanácsadóiknak kevesebb időt kell fordítaniuk a szabályozások részletes kidolgozására, a társadalmi és ágazati szereplőkkel való konzultációra. Kevesebb (törvényalkotási) munka jut ezzel a bizottságoknak is, ez egybecseng a korábban tárgyalt, bizottsági munkát érintő megfigyelésekkel. A Kongresszusban így a specifikus, szakmai viták helyett a hangsúly áthelyeződik a témaköröket átfogó értékvitákra. A képviselők és a szenátorok ezzel el is távolodnak az általuk képviselni és megszólaltatni hivatott rétegektől, hiszen kevesebb közvetlen érintkezéssel és felületesebb ismeretekkel rendelkeznek ezentúl. A törvényalkotási teher csökkenésével pedig a Kongresszus több kapacitást tud fordítani a végrehajtó hatalom és ezzel a szövetségi ügynökségek ellenőrzésére.

A jogalkotás kiüresedése teret engedett az úgynevezett *adminisztratív állam* megjelenésének és megerősödésének. Az amerikai kontextusban adminisztratív államnak nevezzük a szövetségi ügynökségek kiterjesztett hatalmát, amely a demokratikus legitimációval rendelkező Kongresszustól jelentős jogköröket ad a nem választott bürokraták kezébe.²³ A tendencia az 1980-as években mérföldkőhöz érkezett. 1984-ben a Legfelsőbb Bíróság ítéletet alkotott az azóta elhíresült Chevron-ügyben: amennyiben egy szövetségi törvény tág értelmezésre ad lehetőséget, vitás kérdésekben a bíróságoknak mindig az ügynökségek *észszerű* jogértelmezésére kell hagyatkozniuk. A közelmúltban azonban jelentős változás következett be

²² A jelenség részletes vádiratáért lásd SCHOENBROD 2008.

²³ WALDO 2006.

ezen a területen, a Legfelsőbb Bíróság 2024-ben felülírta a Chevron-ítéletet, még ha meglehetősen ködösen és bizonytalanul is.²⁴

KIHÍVÁSOK

A következőkben összefoglaló jelleggel áttekintünk pár, az amerikai Kongresszus előtt álló jelentős kihívást, kezdve az „agyelszívás” kedvezőtlen hatásaitól a pártos polarizáció kongresszusi megjelenésén át a törvényhozási munka ellehetetlenüléséig. Ezek a kihívások egyben magukban is foglalják az előzőkben bemutatott tendenciákat, illetve túl is mutatnak azokon.

A kongresszusi kapacitás csökkenése

Ahogy azt az előzőkben olvashattuk, a kongresszusi munka változása a szakmai jelleg helyett több teret engedett a politikai viták lefolytatásának, ezt pedig a Kongresszus szervezete és személyi állománya is tükrözte. A növekvő politikai polarizáció, a folyamatos kampányolás és a *fundraising*-tevékenységek kényszere, a washingtoni politikai légkör kiéleződése együttesen hozzájárul ahhoz, hogy a kompromisszumokra és a törvényhozási munkára összpontosító, mérsékelt politikusok korábban döntenek a visszavonulás mellett, vagy a pártjukon belüli előválasztásokon alulmaradnak a radikálisabb kihívókkal szemben.²⁵ Ez a jelenség a törvényhozás „intézményi emlékezetének” elvesztéséhez vezet, hiszen a távozókkal együtt pótolhatatlan tudás és tapasztalat is elvész a kompromisszumok megkötésének és a komplex jogszabályok megalkotásának módjáról.

A kapacitáscsökkenés nem csupán a választott tisztségviselőket érinti, hanem a törvényhozás munkáját segítő szakmai stábot is. A tapasztalt bizottsági tanácsadók és jogi szakértők egyre nagyobb számban hagyják el a közszférát a jobban fizető magánszektor, kifejezetten a lobbicégek kedvéért.

²⁴ RUBIN 2025.

²⁵ THOMSEN 2017.

Ez az úgynevezett „forgóajtó-jelenség”,²⁶ amely során a kongresszusi bennfentes tudással rendelkező szakértők a privát szférában kamatoztatják politikai kapcsolataikat és eljárási ismereteiket, tovább gyengítve a Kongresszus saját szakértői bázisát. Az alacsonyabb fizetések és a kiélezett politikai környezet miatt a Kongresszus egyre nehezebben tudja megtartani és vonzani a tehetséges szakembereket, ami a törvényjavaslatok minőségének és a végrehajtó hatalom ellenőrzési hatékonyságának rovására megy.²⁷

A Kongresszusnak jelenleg kilenc független törvényhozást támogató szervezeti egysége van, ezek közül pedig hármat szükséges feltétlenül ismernünk.

- A *Congressional Research Service* (a továbbiakban CRS) általános kutatási és elemzési kapacitást biztosít a képviselők és a szenátorok számára a törvényalkotási munkában. A szolgáltatást csaknem bármilyen szakpolitikai területen, kérvényezés útján vehetik igénybe a Kongresszus tagjai és bizottságai. A CRS sokrétű tudást biztosít törvényjavaslatok kialakításához és ügynökségek működésének ellenőrzéséhez.
- A *Congressional Budget Office* (CBO) a szövetségi költségvetést és a gazdaság általános állapotát vizsgálja. Ez különösen fontos tudás, hiszen a törvényhozó hatalmi ágban, azon belül is a Képviselőházban van a „kassza kulcsa” (*power of the purse*), minden költségvetési javaslatnak innen kell elindulnia.
- A *Government Accountability Office* (GAO) széles körű ellenőrzést végez a szövetségi kormányzat ügynökségei felett, kifejezetten költségvetési hatékonysági szempontok szerint. A GAO monitoring- és audittevékenységet végez.

A 2010-es évek közepére a CRS és a GAO már évtizedes hanyatláson ment keresztül, humánerőforrás-kapacitásait tekintve az 1979-es szint 80 százaléknál működött csupán,²⁸ és ez a tendencia az azóta eltelt évtizedben sem fordult meg. A kongresszusi dolgozók száma összességében növekedett

²⁶ SHEPHERD–YOU 2020.

²⁷ CROSSON et al. 2021.

²⁸ KOSAR et al. 2016: 4.

az 1970-es évek óta,²⁹ ez a növekedés pedig leginkább a képviselőházi és szenátusi tisztviselők alkalmazottainak számában jelenik meg, akiknek a munkaereje és tudása nem elérhető a Kongresszus egésze számára. Érdemes megjegyezni, hogy a bizottságok mellé rendelt szakértők és adminisztratív alkalmazottak száma változó képet mutat, míg a Szenátusban 10 százalékot meghaladó növekedést tapasztalhatunk, addig a Képviselőházban több mint 38 százalékkal esett vissza 1977 és 2023 között.³⁰

A felvázolt folyamatok együttes hatása drámai. A tapasztalt törvényhozók és szakértők hiánya hatalmas vákuumot teremt, amelyet külső szereplők, elsősorban lobbisták és érdekcsoportok töltenek be. Mivel a Kongresszus saját szakértői kapacitása csökken, a képviselők és a bizottságok egyre inkább külső forrásokból – vállalati lobbistáktól, agytrösztöktől – szerzik be a jogalkotáshoz szükséges információkat és szakpolitikai javaslatokat.³¹ Ez torzítja a jogalkotási folyamatot, előtérbe helyezve a jól szervezett, fizetőképes érdekcsoportok szempontjait a közérdekkel szemben.

Az intézményi emlékezet megkopása rontja a Kongresszus azon képességét, hogy a múltbeli tapasztalatokból tanuljon, és hatékonyan kezelje a hosszú távú kihívásokat. A szakértelem eróziója közvetlenül gyengíti a Kongresszus ellenőrző funkcióját. A komplex kormányzati programok és a bürokrácia működésének átlátásához mély szakmai tudásra van szükség, amelynek hiányában a felügyeleti meghallgatások és vizsgálatok felszínessé válnak, lehetővé téve a kormányzati túlkapásokat, túlterjeszkedést és felelőtlen gazdálkodást.

Polarizáció

Az amerikai politika polarizáltsága régóta áll a kutatói érdeklődés fókuszában, emellett mára közhellyé is lett a politikai kommentátorok helyzetértékeléseiben. A jelenség lényege, hogy a két nagy párt, a Demokrata és a Republikánus Párt, valamint szavazótáboraik ideológiailag egyre inkább eltávolodnak

²⁹ PETERSEN–WOLANIN 2023a; PETERSEN 2023.

³⁰ PETERSEN–WOLANIN 2023a; PETERSEN 2023.

³¹ CROSSON et al. 2020.

egymástól, miközben belsőleg egyre homogénebbé válnak. A pártos véleményszakadék tágulása a Kongresszus falain belül is látványosan manifesztrálódik, alapjaiban formálva át a törvényhozás működését.

A polarizáció egyik legközvetlenebb hatása a törvényhozás személyi összetételében érhető tetten. A választók egyre kisebb eséllyel „törik meg” a szavazatukat, azaz sokkal valószínűbb, hogy pártvonalak mentén adják le voksukat az egyszerre zajló helyi, állami és szövetségi választások során. Ennek következtében egy demokrata vagy republikánus győzelmi hullámot meglovagolva is a Kongresszusba juthatnak jelöltek, a választókerületi vagy állami ügyekre érzékenyebb versenytársaikat legyőzve.

Ez a tendencia a Kongresszus politikai közepének kiüresedéséhez vezetett. Azok a mérsékeltek, akik képesek voltak a pártvonalakon átvélő kompromisszumokra – a múltban „Rockefeller-republikánusoknak” vagy a baloldalon az ezredforduló idején „Blue Dog demokratáknak” is nevezett képviselők –, mára szinte teljesen eltűntek.³² A „biztonságos”, azaz nem versengő választókerületekből érkező képviselőknek nem kell a másik oldal szavazóiért küzdeniük, egyedüli politikai fenyegetést számukra a saját pártjukon belüli, radikálisabb kihívó jelenti az előválasztások során. Ez mindkét pártot a politikai szélek felé sodorja, szűkítve az ideológiai átfedést közöttük. A vonatkozó felmérések azt mutatják, hogy a 20. század közepén jelentős volt a véleményegyezés egyedi ügyek mentén a legliberalisabb republikánusok és a legkonzervatívabb demokraták között, mára viszont ez a közös halmaz csaknem teljesen eltűnt.³³

Ennek a drámai visszaesésnek a nyomon követéséhez vessünk egy pillantást a kétpárti társelőterjesztések adataira! A 101. Kongresszus kezdete óta (1989) 30 százalékos visszaesést láthatunk 2017-ig a kétpárti előterjesztések arányát tekintve.³⁴ Az átfogóbb és szofisztikáltabb mérőszámok közé tartozik a *Bipartisan Index*, amelyet a Lugar Center és a Georgetown University McCourt School of Public Policy fejlesztett ki. Az index azt

³² A Blue Dog Coalition tagjainak létszáma a 2020-as évek közepére 10-re csökkent. A kaukusz fénykorában, húsz évvel ezelőtt több mint 60 tagot is számlált. Forrás: blue-dogdems.com

³³ MCCARTY–POOLE–ROSENTHAL 2016.

³⁴ Quorum 2017.

méri, hogy egy kongresszusi képviselő milyen gyakran terjeszt elő közösen (társelőterjesztőként) egy, az ellentétes párthoz tartozó képviselő vagy szenátor által benyújtott törvényjavaslatot. A magasabb pontszámok nagyobb mértékű kétpártiságot jeleznek. Az index szintén a kétpárti együttműködés meredek csökkenését mutatja az 1990-es évek óta. A legutóbbi törvényhozási ciklusokban az átlagpontszámok zuhantak.³⁵ Jelentősen megnőtt azoknak a képviselőknak a száma is, akik soha nem csatlakoznak pártszínezetüktől eltérő javaslatokhoz.³⁶

A közös előterjesztések mintázatának mélyebb vizsgálata feltárja, hogyan húzódtak vissza a képviselők a Capitolium pártos sarkaiba: a modern kétpárti együttműködés jelentős része nem vitatott vagy ceremoniális törvényjavaslatokra korlátozódik, mint például elismerések adományozása (például Congressional Gold Medal). Ezzel szemben az érdemi, jelentős törvényhozás területén a kétpárti közös előterjesztés egyre ritkábbá vált.³⁷ Ez azt jelenti, hogy még akkor is, amikor kétpárti együttműködést tapasztalunk, az gyakran szimbolikus, a kormányzás realitásai szempontjából csekély jelentőségű kérdésekre korlátozódik.

A kongresszusi polarizációnak és az ezzel járó pártegységkényszernek további velejárója a szélsőséges képviselők és képviselőcsoportok alkupozíciójának megerősödése. Ha kisebb az esély arra, hogy demokrata szavazatokat is gyűjtsenek egy republikánus indítvány támogatására, akkor a republikánus oldalon fontosabbá válik a frakciófegyelem, kiélezett erőviszonyok mellett ez kedvező alkualapot biztosít egyes képviselők és szenátorok számára. Az elmúlt évtizedekben, kifejezetten a Tea Party felemelkedése óta eltelt időszakban számos példát láthattunk arra, hogy a teljes kongresszusi többséget „fogva tartja” egy-egy szenátor vagy képviselőcsoport a követeléseivel.

A 2020-as évtized egyik meghatározó jelensége a Freedom Caucus megalkuvást nem tűró képviselőházi politizálása. A Freedom Caucus korábbi

³⁵ A szerző saját számításai szerint a Bipartisan Index alapján a 113. Kongresszusban (2013–2015) a képviselőházi átlag mindössze $-0,157$ volt, míg 2023-ban ugyanez az arány már csak $-0,443$. Az alacsonyabb pontszám – a kétpárti együttműködés szempontjából – kedvezőtlenebb értéket jelent.

³⁶ SCHAFFNER 2011.

³⁷ SCHAFFNER 2011.

Tea Party-tagokból alakult 2015-ben, azóta pedig megkerülhetetlenné vált a jobboldalon, Donald Trump elnök célkitűzéseinek támogatása és a republikánus pártelit kíméletlen ostromozása révén. A kaukuszt képviselői hatékonyan hasznosítják zsarolási potenciáljukat, az alakulásuk óta eltelt időszak kiélezett pártos viszonyai jó alkalmakat biztosítottak ehhez, hiszen mind a demokraták, mind a republikánusok szűk többségeket tudtak csupán elnyerni a választásokon. A Freedom Caucus leginkább szókimondó és botrányos tagjai és Kevin McCarthy házelnöki választásának feltartásával vált híressé. Marjorie Taylor Greene and Matt Gaetz gyakran kerültek a címlapokra összeesküvés-elméletek népszerűsítésével. Az ominózus 2023-as házelnöki választás során pedig 14 (!) fordulón keresztül tartottak ki McCarthy ellen, végül olyan kompromisszumot kényszerítve a házelnök-spírírásra, amely egyben a politikai karrierjének élethosszát is beárzta: a kaukusztagok a kétpárti együttműködés tilalmát követelték, ezzel saját alkupozíciójukat erősítve a 4 fős képviselőházi republikánus többségben, illetve a rendkívül befolyásos képviselőházi *Committee on Rules*ban is helyet kaptak.³⁸ McCarthy azonban még 2023 őszén kénytelen volt együttműködni a demokratákkal a kormányzati leállás megakadályozása érdekében, Matt Gaetz ezért bizalmi szavazást követelt, amelyen McCarthy el is bukott.

A törvényalkotás ellehetetlenülése (gridlock)

A nemzetközi szakirodalomban *gridlockként* emlegetik az intézményes politika megakadását, működésképtelenséget közelítő állapotát.³⁹ A Kongresszus vonatkozásában ez a működésképtelenség egyértelműen a törvényhozási folyamat eredménytelenségében érhető tetten: az elmúlt évtizedekben egyre kevesebb törvényjavaslat éli túl a washingtoni útvesztőt, leggyakrabban tárgysorozatba sem kerülnek vagy a bizottsági szakaszból nem kerülnek a plénum elé. Ha mégis sikerül vitára bocsátani egy javaslatot, jó eséllyel úgy is a *filibuster* áldozatává válhat a Szenátusban. A kongresszusi munka tehát eljárási akadályok és mélyülő politikai lövészárkok áldozata.

³⁸ SOLENDER-KIGHT 2023.

³⁹ A jelenség történelméről lásd BINDER 2003.

A kongresszusi működésképtelenség valójában az eddig tárgyalt eljárási és funkcionális változások logikus következménye. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy amennyiben a törvényhozás csaknem funkcióvesztését állapíthatjuk meg, akkor miért nem vált az Egyesült Államok kormányozhatatlanná. A paradoxon feloldását a végrehajtó hatalmi ágon belül lezajlott változások vizsgálatával érhetjük el, ez azonban túlmutat jelen tanulmány keretein. A törvényhozás oldaláról tekintve azt érdemes megjegyeznünk, hogy a Kongresszus ugyan tényleg a kormányzati leállások és az odavezető költségvetés-alkotási viták eredménytelensége alkalmával kerül a reflektorfénybe, a folytonosságot éppen azok a funkciók biztosítják, amelyek már nincsenek a törvényhozás kezében, amelyeket már delegált a végrehajtás és annak ügynökségei részére.

A működésképtelenség egyben rávilágít a két ház eltérő pályáira: míg a Képviselőházban hatásos frakcióvezetői alkudozással elnyert 50 százalékos meghaladó többséggel bármilyen javaslat korlátlanul elfogadható, addig a Szenátusban a vita (és ezzel a *filibuster*) lezárásához szükséges 60 szavazat sokkal nagyobb akadályt jelent. A szövetségi államszervezet felépítése és a társadalmi realitások a 2020-as évtized meghatározó trendjei alapján nem mutatnak reményt ennek a helyzetnek a „bemeneti” oldalról, azaz az egyik párt átütő törvényhozási dominanciája útján történő feloldására, sem a konszenzuális elitstratégiák és döntéshozatali kultúra hirtelen meghonosodására.

KONKLÚZIÓ. ESÉLYEK A REFORMRA?

Az amerikai Kongresszus átalakult, és a törvényhozási munka jelentős változáson ment keresztül az elmúlt években: a klasszikus értelemben vett kongresszusi típusú törvényhozás (amelynek egyben archetípusát is jelentette) felől elmozdult a parlamentáris jelleg felé. A törvényhozásban a szakmai, technikai viták és az eseti, pártvonalakon átnyúló koalícióalkotás helyett meghatározóbbá váltak a polarizált értékviták és pártegységzavazások. A Kongresszus emiatt kevesebb jogszabályt alkot, de azok szélesebb szakpolitikai spektrumot fednek le.

A bemutatott tendenciák és kihívások alapján a három hatalmi ág közül az intézményi erőzión leginkább a törvényhozást érinti. A Kongresszus a leginkább kitett az államszervezetben belüli „agyelszívás” jelenségének, amely veszélyezteti kulcsfontosságú alkotmányos funkcióinak a teljes körű és érdemi ellátását. A szövetségi törvényhozásba vetett bizalom a legalacsonyabb a három hatalmi ág közül, és a tendencia továbbra is csökkenő.⁴⁰ A félrekormányzott hajót pedig úgy tűnik, hogy a kapitány(ok) nem igyekeznek helyes pályára állítani: a kongresszusi vezetők egyre kevésbé rendelkeznek intézményi pozíciójukból eredő identitással, inkább a fehér házi szövetségeseiket igyekeznek kiszolgálni a törvényalkotás áramvonalasításával, vagy ellenzéki pozícióban a kormányzó oldalt frusztrálni annak megakasztásával. Hivatalukra nem tekintenek önálló erőközpontként, és magukat is a végrehajtó hatalom meghosszabbított karjaként határozzák meg.⁴¹

A Kongresszus működését érintő reformkezdeményezésként elsősorban a *filibuster* eltörlését említhetjük. A 60 fős szavazati többség igényének 51 főre redukálása gördülékenyebb döntéshozatalt eredményezne, ugyanakkor csökkentené a kétpárti kompromisszumok szükségességét, a Képviselőházhoz hasonlóan a Szenátust is színtiszta többségi elvű kamarává változtatva. A kevésbé jóhiszemű, de realista válasz erre az érvre úgy szólna, hogy a kompromisszumot igénylő döntéseket eddig sem kölcsönösen eredményes tárgyalással, hanem a rövid távú politikai győzelmeket maximalizáló alkudozással és egyéni ambíciók mentén motivált zsarolással hozták meg a Szenátusban, ennek a rendszernek a kivezetése pedig nem járna minőségi veszteséggel.⁴²

Ennél minden bizonnyal sokkal könnyebben megvalósítható a kongresszusi kapacitáscsökkenés megállítása és visszafordítása. Az elemzési és kutatási erőforrások megerősítése versenyképes bérezéssel, álláshelyek létrehozásával és némi hangsúlyeltolódással elérhető. Ez utóbbi technikai jellegű javaslatnak tűnik, azonban mégis kulcsfontosságú lehet a célok elérése érdekében: a képviselői és szenátori, illetve vezetőket támogató alkalmazottak számának (aránytalan) növelése helyett a bizottsági és pártatlan,

⁴⁰ BRENNAN 2025.

⁴¹ MANN–ORNSTEIN 2006.

⁴² A vitát keretezi és kimerítően tárgyalja: BINDER–SMITH 1996.

agytárszterüen működő szervezetek (CRS, GAO stb.) felé szükséges billenteni az erőforrások képzeletbeli mérlegét.

A többi reformterv, mint például a kampányfinanszírozás átalakítása – és általánosságban a választásokat és a választási rendszert érintő változtatási javaslatok –, túlmutat a törvényhozáson, hiszen ezek magát az amerikai politikai rendszerben zajló döntéshozatalt és közpolitika-alkotást, illetve az elitrekrutáció átalakulását is elhoznák. A Kongresszus reformja és egy idealizált, korábban talán sosem létezett törvényhozássá változtatása a teljes politikai „ökoszisztéma” – az újrakörzetesítéstől a kampányfinanszírozáson át a média- és hírközlési szabályozásig – megváltoztatását igényli. Mindezek mellett azt is adottságként kell kezelnie egy, a Kongresszus megújításán dolgozó amerikai politikusnak, hogy a hatalmi ágak egyensúlya is elmozdult. Minden változtatás kihatással van a végrehajtó és a bírói hatalom működésére, amelyek nemcsak gondosan őrzik, hanem aktívan keresik is az alkalmat további hatáskörök elnyerésére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BINDER, Sarah A. (2003): *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- BINDER, Sarah A. – SMITH, Steven S. (1996): *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- BRENAN, Megan (2025): Democrats' Confidence in U.S. Institutions Sinks to New Low
Americans' Average Confidence Across Institutions Remains Near its Lowest Point in 46 Years of Measurement.. *Gallup*, 2025. július 17. Online: <https://news.gallup.com/poll/692633/democrats-confidence-institutions-sinks-new-low.aspx>
- BROADWATER, Luke – COCHRANE, Emily – PARLAPIANO, Alicia (2022): As Earmarks Return to Congress, Lawmakers Rush to Steer Money Home. *The New York Times*, 2022. április 1. Online: <https://www.nytimes.com/2022/04/01/us/politics/congress-earmarks.html>
- BURNS, James MacGregor (2009): *Packing the Court. The Rise of Judicial Power and the Coming Crisis of the Supreme Court*. New York: Penguin Books.
- CASSELLA, Chris – FAGAN, E. J. – THERIAULT, Sean M. (2023): Partisan Asymmetries in Earmark Representation. *Political Research Quarterly*, 76(4), 1794–1804. Online: <https://doi.org/10.1177/106591292311758>

- CHERVINSKY, Lindsay (2021): The History of Congressional Parliamentarians and Why They Matter. *Governing*, 2021. szeptember 10. Online: <https://www.governing.com/context/the-history-of-congressional-parliamentarians-and-why-they-matter>
- COCHRANE, Emily – BROADWATER, Luke (2021): Biden Concedes Social Policy Bill Is Stalled as Immigration Plan Falters. *The New York Times*, 2021. december 16. Online: <https://www.nytimes.com/2021/12/16/us/politics/biden-immigration-build-back-better.html>
- COOPER, Philip J. (2014): *By Order of the President. The Use and Abuse of Executive Direct Action*. Lawrence: University Press of Kansas.
- CROOK, Sara Brandes – HIBBING, John R. (1985): Congressional Reform and Party Discipline: The Effects of Changes in the Seniority System on Party Loyalty in the US House of Representatives. *British Journal of Political Science*, 15(2), 207–226. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123400004166>
- CROSSON, Jesse M. et al. (2020): How Experienced Legislative Staff Contribute to Effective Lawmaking. In LAPIRA, Timothy M. – DRUTMAN, Lee – KOSAR, Kevin R. (szerk.): *Congress Overwhelmed. The Decline in Congressional Capacity and Prospects for Reform*. Chicago: The University of Chicago Press, 209–224.
- CROSSON, Jesse M. et al. (2021): Partisan Competition and the Decline in Legislative Capacity among Congressional Offices. *Legislative Studies Quarterly*, 46(3), 745–789. Online: <https://doi.org/10.1111/lsq.12301>
- CUÉLLAR, Mariano-Florentino (2012): Earmarking Earmarking. *Harvard Journal on Legislation*, 49(2), 249–301.
- CURRY, James M. – LEE, Frances E. (2020): What is Regular Order Worth? Partisan Lawmaking and Congressional Processes. *The Journal of Politics*, 82(2), 627–641. Online: <https://doi.org/10.1086/706893>
- DAHL, Robert A. (2006): Decision-Making in a Democracy. The Supreme Court as a National Policy-Maker. In BELLAMY, Richard (szerk.): *Constitutionalism and Democracy*. London: Routledge.
- DITCH, David (2023): Earmark Spending. Bad Fruit from Rotten Trees. *The Heritage Foundation Backgrounders*, (3741). Online: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2023-02/BG3741.pdf>
- EVANS, Diana (2011): Pork Barrel Politics. In EDWARDS, George C. – LEE, Francis E. – SCHICKLER, Eric (szerk.): *The Oxford Handbook of the American Congress*. New York: Oxford University Press, 315–339. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199559947.003.0014>
- GOODWIN, George (1959): The Seniority System in Congress. *American Political Science Review*, 53(2), 412–436. Online: <https://doi.org/10.2307/1952154>
- HAEBERLE, Steven H. (1978): The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives. *The Journal of Politics*, 40(4), 1054–1065. Online: <https://doi.org/10.2307/2129908>

- HEDLUND, Aaron (2019): Pork-Barrel Politics and Polarization. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 101(1), 57–68. Online: <https://doi.org/10.20955/r.101.57-68>
- KOSAR, Kevin et al. (2016): Restoring Congress as the First Branch. *R Street Policy Study*, (50). Online: <https://kevinrkosar.com/wordpress/wp-content/uploads/2023/02/Kosar-et-al-Restoring-Congress-as-the-First-Branch.pdf>
- LAPIRA, Timothy M. et al. szerk. (2020): *Congress Overwhelmed. The Decline in Congressional Capacity and Prospects for Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- LAWSON, Gary (1994): The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review*, 107(6), 1231–1254. Online: https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/948
- MAGYARICS Tamás – MÁRTONFFY Balázs szerk. (2023): *Ütközőpályák. Magyarország mozgásterét az amerikai-kínai nagyhatalmi játszmákban*. Budapest, Ludovika.
- MAGYARICS Tamás – MÁRTONFFY Balázs – MERKOVITY Norbert szerk. (2024): *Az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszere*. Budapest, Ludovika.
- MANN, Thomas E. – ORNSTEIN, Norman J. (2006): *The Broken Branch. How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780195174465.001.0001>
- MAYER, Kenneth R. (2002): *With the Stroke of a Pen. Executive Orders and Presidential Power*. Princeton: Princeton University Press.
- MCCARTY, Nolan et al. (2016): *Polarized America. The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge: MIT Press.
- MCIVER WEATHERFORD, Jack (2005): *Törzsek a Dombon. Az Egyesült Államok Kongresszusa: rítus és valóság*. Ford. Bódis Krisztina. Budapest: Századvég.
- PETERSON, Eric R. – WOLANIN, Tyler L. (2023): Senate Staff Levels, 1977–2022. *Congress.gov*, 2023. augusztus 2. Online: <https://www.congress.gov/crs-product/R43946>
- PETERSEN, Eric R. (2023): House of Representatives Staff Levels, 1977–2023. *Congress.gov*, 2023. november 28. Online: <https://www.congress.gov/crs-product/R43947>
- Quorum (2017): Bipartisanship Down 30% Since 1989. *Quorum*, 2019. január 9. Online: <https://www.quorum.us/data-driven-insights/bipartisanship-in-congress-down-30-percent-since-1989/>
- ROSENBAUM, David E. (1975): Senate Reformers Gain With Rockefeller's Help. *The New York Times*, 1975. február 25. Online: <https://www.nytimes.com/1975/02/25/archives/senate-reformers-gain-with-rockefellers-help.html>, 73.
- RUBIN, Edward L. (2025): Chevron Was Not, and Cannot Be, Overruled: The Dullness of Loper Bright. *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, 20(1), 31–111. Online: <https://scholarship.law.duke.edu/djclpp/vol20/iss1/2>
- SCHAFFNER, Brian F. (2011): Party Polarization. In EDWARDS, George C. – LEE, Francis E. – SCHICKLER, Eric (szerk.): *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 527–549.
- SCHOENBROD, David (2008): *Power Without Responsibility. How Congress Abuses the People through Delegation*. New Haven: Yale University Press.

- SHEPHERD, Michael E. – YOU, Hye Young (2020): Exit Strategy. Career Concerns and Revolving Doors in Congress. *American Political Science Review*, 114(1), 270–284. Online: <https://doi.org/10.1017/S0003055419000510>
- SOLENDER, Andrew – KIGHT, Stef W. (2023): GOP Hardliners Score Spots on Powerful House Rules Committee. *Axios*, 2023. január 23. Online: <https://www.axios.com/2023/01/24/house-rules-committee-roy-normal-massie>
- STRAHAN, Randall – PALAZZOLO, Daniel J. (2004): The Gingrich Effect. *Political Science Quarterly*, 119(1) 89–114. Online: <https://doi.org/10.2307/20202306>
- THOMSEN, Danielle M. (2017): *Opting Out of Congress. Partisan Polarization and the Decline of Moderate Candidates*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALDO, Dwight (2006) [1948]: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Abingdon: Routledge.
- WHITE, Joseph (2015): Jimmy Carter’s and James Miller’s Revenge. The Reasons and the Consequences for Presidential and Congressional Power of Measures to Ban Congressional “Earmarks”. *Case Western Reserve Law Review*, 65(4), 1175–1199. Online: <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol65/iss4/12>
- WONG, Scott (2012): Reid: ‘I’m happy’ with earmarks. *Politico*, 2012. január 31. Online: <https://www.politico.com/story/2012/01/reid-im-happy-with-earmarks-072241>